



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

---

Seção: Artigos Científicos

## Contextualização histórica das políticas de cotas em universidades públicas federais no cenário de mudanças no modelo político-social do Brasil da última década (2003-2013)

*Historical contextualization of quota policies on federal public universities in the scenario of changes in the political-social model of Brazil in the last decade (2003-2013)*

Mauricio Buosi Lemes

Fabiana Cristina Severi

**Resumo:** Trata-se de uma sucinta revisão bibliográfica que pretende apresentar um panorama das recentes transformações dos modelos de Estado implementados no país, capazes de engendrar as políticas de cotas no ensino superior público. O ponto de partida da investigação é o Brasil a partir dos processos de redemocratização gestados com a queda da Ditadura Militar (1964-1985) e que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988. Objetivou-se compreender, à luz do método histórico-dialético de análise do social, as características, continuidades e rupturas dos modelos de Estado constituídos a partir dessa conjuntura, com o intuito de captar o movimento de surgimento das políticas de cotas nas universidades federais, seus fundamentos e horizontes.

**Palavras-chave:** Política de cotas; Estado brasileiro; Teorias críticas do Estado moderno.

**Abstract:** This concise literature review aims to provide an overview of recent transformations of models of State implemented in the country, capable of engendering quota policies in public higher education. The starting point of the research is Brazil from the processes of redemocratization gestated with the fall of the Military Dictatorship (1964-1985) and culminating in the promulgation of the Federal Constitution of 1988. The objective was to understand, in light of the historical-dialectical analysis of social, the characteristics, continuities and ruptures of the models of State constituted from that conjuncture, in order to capture the emergence movement of quota policies in federal universities, its fundamentals and horizons.

**Keywords:** Quota policies; Brazilian State; Critical Theories of the modern State.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p221-237>

**Artigo submetido em:** novembro de 2014      **Aprovado em:** dezembro de 2014

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução do conteúdo, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui veículo de excelência criado para divulgar pesquisa em formato de artigos científicos, comentários a julgados, resenhas de livros e considerações sobre inovações normativas.

## CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE COTAS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS NO CENÁRIO DE MUDANÇAS NO MODELO POLÍTICO-SOCIAL DO BRASIL DA ÚLTIMA DÉCADA (2003-2013)

Maurício Buosi LEMES\*

Fabiana Cristina SEVERI\*\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 Metodologia; 3 Discussão histórica; 4 Conclusões; 5 Referências bibliográficas.*

### 1 Introdução

Esse artigo apresenta um dos resultados parciais de um trabalho de Iniciação Científica, cujo objetivo geral é compreender criticamente as transformações político-jurídicas e econômicas do Estado brasileiro da última década, que possibilitaram a emergência de políticas de cotas nas universidades públicas. Nesse texto, buscou-se explorar um dos objetivos específicos, qual seja, o de expor parcela da revisão bibliográfica relacionada à tentativa de resgate de algumas tensões sócio-políticas que engendraram mudanças recentes nos modelos de Estado do país e foram capazes de garantir maior permeabilidade às políticas afirmativas de cotas.

Situam-se, a partir dos anos 2000, algumas decisões dos poderes do Estado brasileiro que originaram políticas inclusivas nas instituições públicas de ensino superior. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário brasileiro têm adotado algumas medidas que apontam para tentativas de democratização desse nível de ensino. Tais iniciativas, a exemplo da reserva de vagas para estudantes provenientes de escolas públicas e de grupos étnicos vulneráveis, contrapõem-se a um conjunto de práticas político-jurídicas historicamente desenvolvidas na sociedade brasileira, que resultaram em estruturas hierarquizantes e de marginalização de determinadas camadas sociais.

O julgamento de improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a promulgação da Lei n.12.711, ambos de 2012, são expressões significativas de mudanças no modo como o Estado brasileiro tem se relacionado com determinadas questões sociais/raciais.

Em 2009, o Partido Democratas (DEM) propôs perante o STF uma ADPF em face de atos administrativos da Universidade de Brasília (UnB) que instituíram o programa de cotas raciais para ingressantes. Na petição inicial argumenta-se que a utilização de

---

\* Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica da USP e membro do Programa de Educação Tutorial (PET-Direitos) e do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP).

\*\* Professora da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP) e tutora do Programa de Educação Tutorial (PET-Direitos), da mesma instituição.

critérios “racialistas” seria inadequada para as especificidades brasileiras. Indagou-se, assim, se “a raça, isoladamente, pode ser considerada no Brasil um critério válido, legítimo, razoável, constitucional, de diferenciação entre o exercício de direitos dos cidadãos” (fl. 28), uma vez que o exercício de direitos fundamentais não seria negado aos negros, mas aos pobres, estando o problema econômico atrelado à questão racial.

O STF, então, julgou, por unanimidade, improcedente a arguição. O relator do caso, ministro Ricardo Lewandowski, destacou em seu voto:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (...) A adoção de tais políticas, que levam à superação de uma perspectiva meramente formal do princípio da isonomia, integra o próprio cerne do conceito de democracia (...) No que interessa ao presente debate, a aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica da justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade.

Por sua vez, o ministro Marco Aurélio de Mello enfatizou que

É preciso chegar às ações afirmativas. A neutralidade estatal mostrou-se nesses anos um grande fracasso; é necessário fomentar-se o acesso à educação; urge implementar programa voltado aos menos favorecidos, a abranger horário integral, de modo a tirar meninos e meninas da rua, dando-lhes condições que os levem a ombrear com as demais crianças. O Estado tem enorme responsabilidade nessa área e pode muito bem liberar verbas para os imprescindíveis financiamentos nesse setor. (...) Revela-se, então, que a prática das ações afirmativas pelas universidades públicas brasileiras é uma possibilidade latente nos princípios e regras constitucionais aplicáveis à matéria.

Diferentemente do que o senso comum propaga, as políticas de ação afirmativa para grupos étnicos foram criadas pela primeira vez na Índia, com a Constituição de 1950, não nos Estados Unidos. Como no Brasil, são justificadas com três argumentos básicos: reparação, justiça social e diversidade (FERES JÚNIOR, 2012, p. 2).

O argumento da reparação parte da ideia de que uma injustiça profunda foi cometida no passado da nação e, por conseguinte, medidas reparatórias devem ser tomadas para dirimi-la. No caso brasileiro, essa injustiça foi a escravidão dos negros e a perpetuação de sua marginalização que se seguiu após a abolição do regime escravista. A noção de justiça social, por sua vez, funda-se na constatação de que, na sociedade brasileira, grupos específicos de sujeitos são sistematicamente

marginalizados e alijados das posições sociais de maior prestígio, poder e influência. E, por fim, a premissa da diversidade prega que, em uma organização político-social verdadeiramente democrática, todos os segmentos sociais devem ter acesso às instituições do Estado. Dessa forma, a experiência universitária seria enriquecida e problematizada pela inclusão de grupos até então ausentes desses espaços (FERES JÚNIOR, 2012, p. 2-5).

As políticas de cotas buscam a promoção de indivíduos que pertençam a grupos reconhecidamente em situação histórica de desvantagem. Nesse sentido, na maioria dos casos, os programas de inclusão procuram conjugar mais de um critério quanto aos sujeitos de direito da ação afirmativa. Assim, muitas universidades contemplam, além do critério étnico ou racial, a origem de escola pública e/ou a carência, o que permite que estudantes mais pobres cheguem à universidade (HERINGER; FERREIRA, 2009, p. 142).

Após a referida decisão do STF pela constitucionalidade da adoção do sistema de cotas raciais nas universidades públicas, o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei, sancionado pelo Poder Executivo, que estabeleceu as cotas em todas as universidades públicas federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. A Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, prevê a reserva de vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, candidatos oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, em proporção igual à sua distribuição nas unidades da Federação onde estão localizadas as instituições federais de ensino superior, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (SANTOS, 2013, p. 9).

## 2 Metodologia

Propõe-se a realização de uma pesquisa teórica, com a utilização do método histórico-dialético. Para Triviños (2011, p. 51), uma das ideias mais originais do materialismo dialético foi a importância dada, na Teoria do Conhecimento, à prática histórico-social como critério para se investigar a verdade do objeto. A fim de analisar qualquer dimensão do ser social<sup>1</sup>, devem-se procurar suas origens históricas e a função que desempenha na reprodução social. Assim, as formações socioeconômicas e as relações de produção são fundamentos capazes de explicar as interações e as contradições sociais (BARBOSA, 2007, p. 54; TRIVIÑOS, 2011, p. 51).

A teoria metodológica marxista entende que a aparência caótica, no imediatismo de análise do objeto, oculta as reais determinações históricas de seu movimento. No

---

<sup>1</sup> Por *ser social* entende-se o conjunto de relações materiais que os homens estabelecem com a natureza, entre si e que existem de forma objetiva, independentemente da consciência (TRIVIÑOS, 2011, p. 52).

entanto, tendo-se como ponto de partida os aspectos imediatos, é possível atingir os fundamentos do problema a ser pesquisado. A fim de alcançá-los, é imperioso estabelecer mediações entre o particular e o universal, quais as especificidades do objeto de estudo que o relacionam com o global. Uma vez apreendidas tais relações dialéticas, será concebível demonstrar que a realidade criticamente problematizada e investigada é uma integralidade: há um fio condutor que a orienta e que a determina, inexistindo fatos desconexos, isolados, dotados de inteligência própria (BARBOSA, 2007, p. 55-56).

Os seguintes acontecimentos históricos: fim da Ditadura Militar (1964-1985), redemocratização da sociedade brasileira, promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, surgimento e avanço das chamadas políticas neoliberais, governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, engendramento de leis, decretos e decisões judiciais que originaram as cotas nas universidades públicas podem se apresentar, à primeira vista, como episódios desconexos. Entretanto, à luz do método histórico-dialético, construindo-se as mediações entre os campos micro e macro e expondo-se eventuais contradições, será exequível demonstrar a existência de determinações fundamentais que constituem a totalidade social objeto de pesquisa.

As fontes de dados consistem em documentos (legislação e jurisprudência pertinentes); relatórios oficiais disponíveis acerca dos impactos das políticas de cotas no ensino superior público; além de um conjunto de estudos (obras, artigos, dissertações e teses) que auxiliem na elaboração de hipóteses e de sentidos ao fenômeno pesquisado.

### **3 Discussão histórico-crítica**

O fracasso político e econômico do regime militar brasileiro inaugurado em 1964 encerrou um longo período de exceção à ordem constitucional, em que as liberdades e garantias individuais foram suspensas. Esse processo de finalização do autoritarismo oficial e das bases políticas e jurídicas que o sustentaram motivou o início dos debates acerca da necessidade de uma nova Lei Fundamental para o país, capaz de atender às demandas dos diversos grupos, setores e movimentos da sociedade civil. Sob a presidência de Ulysses Guimarães, uma Assembleia Nacional Constituinte foi formada. Após ampla participação popular, estimulada pelos meios de comunicação – televisão, rádio e jornais – o texto constitucional de 1988 foi promulgado.

Reagindo às experiências políticas autoritárias dos governos anteriores, a Assembleia Constituinte traduziu, em normas programáticas, o anseio popular pelo atendimento de aspirações de liberdade e justiça sociais, típicas de períodos de restauração democrática (TÁCITO, 2005, p. 25). Logo no início do texto, o Estado Democrático de Direito é juridicamente instituído, de modo a estar presente a figura do povo, e a serem valorizadas a cidadania e a soberania popular, buscando-se, para tanto,

mecanismos de participação política indireta, através do voto, e direta, por meio do referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Além dos direitos individuais e coletivos, a Constituição consagrou os direitos sociais, de que são exemplos a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º). A Constituição de 1988, em muitas de suas dimensões essenciais, é uma Constituição de Estado social. O Brasil procurou realizar o Estado social e sobretudo concretizar os direitos sociais básicos por meio do poder constituinte, no sentido de estabelecer na Carta Magna os fundamentos desse Estado e nela formular o conjunto dos direitos sociais que o caracterizam (BONAVIDES, 2004, p. 371). Contudo, a ação dos fatores reais de poder (LASSALLE, 1933, p. 17), enquanto meios de pressão das classes e frações de classes hegemônicas internas e externas ao país, interrompeu o processo de construção dos direitos sociais e de consolidação do Estado Democrático. As chamadas políticas neoliberais, engendradas a partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), atacaram muitas das conquistas sociais espelhadas no texto da Constituição da República.

Diferentemente do que ocorre com o liberalismo político, o neoliberalismo econômico contemporâneo não tem compromisso com a defesa da democracia, podendo até prescindir dessa forma de Estado - haja vista que a experiência pioneira neoliberal na América Latina ocorreu durante a ditadura militar chilena. O discurso neoliberal procura demonstrar a superioridade do mercado frente à ação estatal. Concorrência, sistema de preços e soberania do consumidor seriam elementos indissociáveis de um mecanismo único, o mercado, que estaria na base da riqueza, da liberdade e do desenvolvimento humano. Nesse sentido, justificam-se os principais efeitos das políticas neoliberais: privatizações, redução dos gastos sociais por parte do Estado e desregulamentação do mercado de trabalho (BOITO JÚNIOR, 1998, p. 17).

Assim, o Estado seria incapaz de universalizar o acesso a serviços públicos essenciais, uma vez que

Se o Estado, preocupado em assegurar o bem estar, detiver o monopólio da oferta dos serviços de saúde ou de educação, a concorrência deixaria de existir e o consumidor deixaria de ser soberano. Ele não teria mais como punir o desperdício ou a ineficiência, abandonando os estabelecimentos de educação ou de saúde de má qualidade. (...) No plano político, a ação econômica do Estado criaria privilégios para alguns e dependência para muitos. Os cidadãos habituar-se-iam ao paternalismo do Estado e, assim, deixariam de desenvolver sua capacidade de iniciativa para resolver seus próprios problemas. Quando os serviços públicos e a segurança social são oferecidos pelo Estado aos cidadãos, esses assumiriam uma atitude filial frente à burocracia pública, perderiam sua independência individual. Ademais, não valorizariam tais serviços, uma vez que não pagam por eles. Os cidadãos assumiriam uma atitude indiferente ou predatória frente às instituições, bens e serviços públicos, uma vez que eles não exigem contrapartida monetária, e a burocracia que administra tais instituições e

serviços não os trataria com o devido zelo, uma vez que não são propriedade sua. Os neoliberais insistem, por causa disso, na tese da degradação, que seria inevitável, das instituições públicas. (BOITO JÚNIOR, 1998, p. 21)

Nessa perspectiva, a ideologia neoliberal tem orientado a reformulação da intervenção do Estado nas questões sociais, conforme os interesses das classes e frações de classes que compõem o bloco no poder. A referência abstrata ao mercado, enquanto instância capaz de regular as demandas sociais, dá-se sempre para beneficiar o capital financeiro, o imperialismo e a grande burguesia monopolista (BOITO JÚNIOR, 1998, p. 24).

Para o Estado, na condição de fornecedor de serviços públicos sociais, são defendidas as privatizações, que minam o *Welfare State* dos países centrais e o pouco de direitos sociais que se obteve na América Latina (BOITO JÚNIOR, 1998, p. 25). No Brasil, não se viveu a experiência histórica de formação e de consolidação de um Estado social. Devido à adoção do neoliberalismo, o pacto social firmado na Constituição de 1988 foi abortado durante os governos de Collor e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Após 1988, configura-se o que VIEIRA (1997) chama de “política social sem direitos sociais”<sup>2</sup>, suprimindo-se direitos relacionados com a educação, a saúde, a assistência, a previdência social, o trabalho, o lazer, a maternidade, a infância, a segurança etc., com base na crise fiscal do Estado.

O esgotamento do chamado Estado desenvolvimentista<sup>3</sup>, modelo que caracterizou especialmente o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e apoiou-se no tripé Estado – capital nacional – capital estrangeiro, gerou expressivas dívidas internas e externas. Tal crise financeira, que levou à perda do controle da moeda e das finanças, ocasionou drásticas reduções de investimentos e de gastos e ausência de políticas de desenvolvimento social. A solução encontrada pelos governos a fim de superá-la, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, foi a aderência à “onda neoliberal” (BARBOSA, 2007, p. 10-11).

---

<sup>2</sup> Política social sustentada pela real redução relativa de gastos sociais, com a prestação de serviços precários e pontuais/locais no lugar de políticas sociais universais permanentes e de qualidade, exigidas pelo padrão de intervenção social da Constituição Federal de 1988 (MONTAÑO, 2007, p. 34).

<sup>3</sup> “DESENVOLVIMENTISMO. Ideologia que no Brasil caracterizou particularmente o governo Kubitschek e que identifica o fenômeno do desenvolvimento a um processo de industrialização, de aumento da renda por habitante e da taxa de crescimento. Os capitais para impulsionar o processo são obtidos junto às empresas locais, ao Estado e às empresas estrangeiras. As políticas ligadas ao desenvolvimentismo concentram sua atenção nas questões relativas à taxa de investimentos, ao financiamento externo e à mobilização da poupança interna. São menosprezadas pela teoria as questões relativas à distribuição da renda, concentração regional da atividade econômica, condições institucionais, sociais, políticas e culturais que influem sobre o desenvolvimento. Ao fazê-lo, o desenvolvimentismo opõe-se à escola estruturalista originária da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que vê o desenvolvimento como um processo de mudança estrutural global” (SANDRONI, 1999, p. 169).

Desregulamentação do mercado, abertura indiscriminada às importações, perda do controle cambial, financeirização total da dívida interna e externa, desmonte do tripé empresas estatais – empresas privadas nacionais – multinacionais, desindustrialização, destruição maciça de empregos, quebra do mercado formal de trabalho como referência, enfraquecimento dos sindicatos foram algumas consequências do desmanche<sup>4</sup> sofrido pela sociedade brasileira (OLIVEIRA, 2007, p. 30; SANTOS, 2007, p. 293). Nesse contexto, de hegemonia neoliberal do mercado, constata-se o que Santos (2007, p. 293) denominou de “regressão da política”<sup>5</sup>, referindo-se às reflexões de Oliveira (2007, p. 29):

Há uma forte “privatização” no sentido arendtiano: os indivíduos são jogados aos seus espaços privados, à solidão, à insegurança, que decorre exatamente da “privação” do espaço público e da alteridade. A esfera pública é sempre uma suspensão do Estado hobbesiano: sua dissolução significa a volta aos conflitos primitivos, em que o objetivo é eliminar o inimigo. Quando se trata do capitalismo contemporâneo, então é o retorno à lei da força bruta. Não pode haver “política”, nem “polícia”: há apenas administração (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

Com a contrarreforma neoliberal<sup>6</sup>, o exercício da soberania é transferido da esfera da política para a da economia, que instrumentalizou o Estado. Com a substituição dos sujeitos políticos, quem decide indefinidamente é o mercado, legitimado por sua racionalidade mercantil. Enquanto instância de decisão e de formulação de política, o Estado é fraco, uma vez que abriu mão dos postulados burgueses de universalização. Concentra-se na economia, forte como gestor de população e dispositivo de controle social. A privatização do econômico, pelo Estado, realiza-se como violência da acumulação primitiva não universalizável (SANTOS, 2007, p. 310-311; OLIVEIRA, 2007, p. 285). Como esclarece Oliveira (2007, p. 286):

O problema é mais grave porque a própria política é hoje inteiramente dominada pela economia. As empresas se converteram em atores políticos de primeira plana. Como pessoa jurídica, a empresa sempre deteve mais poder que os trabalhadores, que, no limite, são pessoas físicas. A luta de classes inventou os sindicatos para transformar as pessoas físicas dos trabalhadores em pessoas jurídicas. Mas os novos modos de produzir e organizar anulam o caráter coletivo dos sindicatos, o que significa dizer que a política perdeu um ator importante. E as desregulamentações abriram um espaço que vem sendo ocupado pelas empresas como ator político

<sup>4</sup> Termo de Roberto Schwarz, “Fim de século”, 1994.

<sup>5</sup> Por “regressão da política” entende-se a redução das experiências sociais de participação política e de reivindicação por direitos, responsáveis pela redemocratização do país na década de 80. Visto que a república não nasce da “virtude” do mercado, novos campos de conflito, em que houvesse a operação política de novos consensos, deixaram de ser formados. Dessa forma, evidencia-se a debilidade das tensões que a sociedade civil organizada manteve com o Estado (OLIVEIRA, 2007, p. 36).

<sup>6</sup> A expressão contra reforma neoliberal foi empregada no sentido de que as políticas neoliberais implementadas no Brasil atacaram direitos sociais resultantes de reformas ocorridas em períodos anteriores, a exemplo da conquista de direitos trabalhistas durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Nesse contexto, não se tratou de aprofundar a ampliação de direitos, mas sim de desconstruí-los (COUTINHO, 2010, p. 37-38).



fundamental. O Estado mínimo da falsa utopia neoliberal não é mínimo na economia, como pregam os tolos: ele se faz mínimo é na política. Num movimento de pinças simultâneo, o Estado se faz máximo na economia e mínimo na política, e os dois lados projetam uma economia sem política, portanto sem disputa.

Nessa conjuntura, a política social está diretamente subordinada à política econômica e por ela condicionada. Indaga-se: como, com políticas econômicas recessivas/regressivas, impostas pelos organismos multinacionais especialmente em períodos de crise e em países periféricos, poderia ser possível formular políticas sociais positivas/progressistas? O alinhamento do governo federal às diretrizes econômicas da Organização Mundial de Comércio (OMC), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM), do capital financeiro volátil e das empresas multinacionais determinou limitações rígidas à política social desenvolvida em âmbito nacional, estadual ou municipal, pelo Estado ou por Organizações Não Governamentais (ONGs) (MONTAÑO, 2007, p. 45).

Por conseguinte, o corolário da política econômico-social neoliberal é a administração do Estado como se fosse um negócio, resultando na dilapidação do patrimônio público e no reforço do poder econômico privado. A exacerbação do discurso liberal é um modo de bloquear o avanço das classes subordinadas na conquista dos seus direitos constitucionalmente garantidos, reforçando um estado de exceção econômico permanente. As regras constitucionais democráticas são constantemente violadas, em nome da manutenção e da reprodução do próprio modo de produção capitalista (BERCOVICI, 2011, p. 580-581).

As determinações históricas expostas até esse ponto se manifestaram também no sistema educativo brasileiro e especialmente nas políticas governamentais de reestruturação da educação superior. A reforma do Estado, na tentativa de torná-lo mais moderno, eficiente, enxuto e menos burocrático, orientou-se pela minimização da atuação estatal no tocante às políticas sociais e pela fragilização das políticas de proteção, seguindo as diretrizes neoliberais. Tal configuração, que preconiza a privatização de bens e de serviços, refletiu-se nas políticas educacionais direcionadas ao ensino superior.

A partir da década de 1980, o Banco Mundial, particularmente, como interlocutor da agenda educacional brasileira, revigorou sua atuação no Brasil e na América Latina. Das orientações desse organismo internacional de financiamento, materializadas em seus documentos, é possível inferir a instituição de políticas educacionais que concretizam as reformas do receituário neoliberal. A racionalização do campo educativo deveria seguir a lógica do campo econômico, através da adoção de medidas de ajustes estruturais, consistentes no binômio privatização–mercantilização do ensino (DOURADO, 2002, p. 238-239).

A convergência entre as políticas educacionais recomendadas pelo Banco Mundial e as políticas macroeconômicas vigentes<sup>7</sup> é evidente, uma vez que a crise da dívida externa brasileira forçou o Estado a seguir as diretrizes dos organismos multilaterais de empréstimos. Dentre as propostas, merecem destaque o desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível, a realocação dos recursos públicos para a educação básica e a ênfase dada à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência. Esses indicadores, ao priorizarem a educação básica (escolar), incentivam a fragmentação e a desarticulação da luta pela democratização da educação em *todos* os níveis, criando a ideologia de que o mínimo do mercado é suficiente ao pleno desenvolvimento humano, funcional num país como o Brasil, que sequer democratizou a educação básica e garantiu a permanência nesse nível de ensino (DOURADO, 2002, p. 239-240).

No documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), o Banco Mundial prescreve, ainda, mais algumas recomendações que corroboram a filosofia do parágrafo anterior: 1) privatização do ensino superior, sobretudo no Brasil que não efetivou a garantia de acesso ao ensino fundamental, de permanência nele e de qualidade desse nível de ensino; 2) diversificação das fontes de recursos, procurando-se novas fontes junto à iniciativa privada através de novas formas de regulação e de gestão das instituições estatais e de alterações dos arranjos jurídico-institucionais; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias, como moradia e alimentação; 5) diversificação do ensino superior, por meio da expansão de instituições não-universitárias, a exemplo dos centros universitários etc (DOURADO, 2002, p. 240).

Dessa forma,

A reorganização da educação superior parece ter uma finalidade clara: o ajustamento das universidades a uma *nova orientação política* e uma *nova racionalidade técnica*. A *nova orientação política*, além dos aspectos já considerados, parece implicar uma indução, ou melhor, uma crescente subordinação das universidades às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento, o que, provavelmente, poderá transformá-las em instituições ou empresas, preocupadas com a própria sobrevivência e/ou obtenção de dividendos (Warde, 1997), e, ainda, alterar a identidade, o papel institucional, os compromissos sociais e a concepção de universidade pública. A *nova racionalidade técnica* (Santos, 1997), por sua vez, envolve movimento coordenado para levar as IES [Instituições de Ensino Superior] a se especializarem em uma tarefa ou em uma área de competência que lhes permitam potencializar os recursos de que dispõem, a fim de obterem maior eficiência e competitividade, bem como o máximo de produtividade. Na prática, então, há um empreendimento para racionalizar o sistema de educação superior, ou seja, organizá-lo nos moldes dos princípios da produção capitalista, a fim de torná-lo mais eficiente, competitivo e produtivo, de maneira, portanto, a dar resposta ao novo estilo

---

<sup>7</sup> Políticas macroeconômicas em sintonia com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

de desenvolvimento científico e tecnológico e às necessidades do capital produtivo (OLIVEIRA, 2000, p. 34-35).

Assim, o tempo-espaço acadêmico é estruturado como na empresa capitalista, a fim de atender aos interesses dos clientes/consumidores dos serviços. A racionalidade neoliberal impõe que a universidade e o trabalho acadêmico só têm relevância econômica e social quando formam profissionais aptos às necessidades atuais do mercado de trabalho e no momento em que pesquisam, geram ou potencializam os conhecimentos, as técnicas e os instrumentos de produção e de serviços funcionais à reprodução do capital. Por conseguinte, a reorganização da educação superior é um processo formal, porque é gerado legal e politicamente, e real, uma vez que subordina as estruturas organizadoras do tempo-espaço da universidade às políticas macroeconômicas (OLIVEIRA, 2000, p. 36).

No caso brasileiro, constata-se um crescente processo expansionista do ensino superior fundado, hegemonicamente, pela privatização. O Poder Público tem sido convocado a apoiar, direta ou indiretamente, o setor privado. Enfraquecido pela crise do déficit público e conduzido pela necessidade de diversificação das fontes de financiamento, o Estado se afasta, cada vez mais, da garantia de manutenção do ensino superior. Conforme diagnostica DOURADO (2002, p. 246),

Tais políticas [oficiais] têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da educação superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia dos direitos sociais.

Portanto, a reestruturação do Estado brasileiro, orientada pela lógica neoliberal, e as políticas econômicas e sociais deliberadamente elaboradas e executadas na perspectiva de enfraquecer o compromisso do Poder Público com a efetivação dos direitos sociais se revelam processos históricos imbricados. Tal inferência ajuda a explicar as características gerais das políticas formuladas para o ensino superior e dos modelos de gestão implantados nas universidades públicas.

## 4 Conclusões

O direito liberal burguês, produzido com a construção histórica do Estado Liberal, disseminou-se pelas sociedades ocidentais como instrumento de dominação de classes. A liberdade contratual e a igualdade perante a lei, exaltadas na época posterior à derrocada do Antigo Regime, permitiram a criação de mecanismos jurídicos capazes de ocultar relações de exploração. No entanto, a partir da formação de modelos de Estados Sociais no pós-guerra, a força coercitiva do direito passou a ser disputada também pelas classes trabalhadoras, provocando mudanças profundas nas estruturas estatais. A face mais visível desse processo foi a positivação de direitos

sociais, de que são representativos a educação, a saúde e o trabalho digno (PROL; RODRIGUEZ, 2013, p. 64-65).

Com a insurgência dos novos<sup>8</sup> movimentos sociais das décadas de 1960 a 1990, novas demandas são incorporadas às arenas de conflitos entre as classes e frações de classes que materializam o Estado e a própria sociedade civil. Movimentos negros, feministas, ecologistas, pacifistas, *gays*, entre outros, evidenciaram que a classe operária não é a única porta voz das questões sociais. Dessa forma, novas estruturas desiguais são trazidas ao debate público e questionadas.

Assim, cada nova demanda incluída pelo direito implica a modificação de sua estrutura: ele não é mais visto como meio neutro cuja função é transmitir a vontade do poder, porque sua tessitura também está em disputa. Ela não permanece inalterada; é transformada continuamente pelas lutas sociais (PROL; RODRIGUEZ, 2013, p. 74).

Nesse horizonte, Nancy Fraser (2002) propõe uma concepção bidimensional de justiça social, que contemple os aspectos de reconhecimento e de redistribuição, único tipo de concepção capaz de abranger toda a magnitude da injustiça no contexto da globalização.

O que é preciso é uma concepção ampla e abrangente, capaz de abranger pelo menos dois conjuntos de preocupações. Por um lado, ela deve abarcar as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe. Ao mesmo tempo, deve igualmente abarcar as preocupações recentemente salientadas pelas filosofias do reconhecimento, especialmente o desrespeito, o imperialismo cultural e a hierarquia de estatuto. Rejeitando formulações sectárias que caracterizam a distribuição e o reconhecimento como visões mutuamente incompatíveis da justiça, tal concepção tem de abrangê-las a ambas (FRASER, 2002, p. 11).

Do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às de classe, baseadas na estrutura econômico-social, envolvendo também a exploração, a privação e a marginalização ou exclusão dos mercados de trabalho. Nesse ponto, é preciso pensar em políticas de redistribuição, que contemplem, além da transferência de rendimentos, a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização de processos pelos quais é decidida a alocação dos recursos socialmente produzidos (FRASER, 2002, p. 11).

Já na ótica do reconhecimento, a injustiça surge na forma de subordinação de estatuto, baseada em hierarquias institucionalizadas de valor cultural. A injustiça que caracteriza esse campo é o falso reconhecimento, compreendendo a dominação

---

<sup>8</sup> Refere-se à tese de Scherer-Warren segundo a qual a estratégia dos novos movimentos sociais é a reivindicação prioritária por democracia participativa, comprometendo-se com processos sociais de luta pelo acesso igualitário aos bens materiais e imateriais necessários a uma vida digna (SEVERI, 2010, p. 80).

cultural, o não reconhecimento e o desrespeito. Assim, é necessário debater políticas de reconhecimento, que revalorizem as identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos discriminados, a diversidade e os esforços de transformação da ordem simbólica e de desconstrução dos termos que estão subjacentes às diferenciações de papéis existentes, a fim de reconstruir uma nova identidade social. Desse modo, a linguagem política de reivindicação deve conceber essas duas dimensões: redistribuição e reconhecimento (FRASER, 2002, p. 12).

Nicos Poulantzas, filósofo e sociólogo grego, enriquece a tradição marxista ao inovar a concepção de Estado capitalista e sua relação com o Direito. O conceito de Estado é ampliado, significando a condensação material de relações de força, isto é, um estratégico campo de batalhas dentro do qual classes e frações de classes concorrem nos processos de decisão. A materialização dessa arena de conflitos dá-se entre os Poderes (Executivo Legislativo e Judiciário), entre os ministérios, secretarias e tribunais de modo concorrente, mas, sobretudo, nos âmbitos internos de cada instituição e entre seus agentes (MOTTA, 2010, p. 391):

O Estado capitalista não é mais explicado como uma instância, nem como o somatório dos aparelhos de Estado; não há mais a distinção entre poder e aparelho de Estado: o Estado é uma condensação de relações de forças entre as classes e os grupos sociais. Por ser um campo estratégico, o Estado é o *lócus* de excelência das lutas políticas e ideológicas travadas pelos setores dominantes e dominados da sociedade. Isso se deve ao fato de o Estado não ser impermeável às contradições sociais, mas sim permeado de fissuras, o que lhe dá um caráter distinto das visões sistêmicas – como a de Hans Kelsen (1990) –, que o percebem como algo homogêneo e opaco ao mundo social. Tampouco o Estado expressa uma vontade geral, ou uma soberania que represente uma vontade unívoca de uma classe social, ou de um bloco no poder. Assim, o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, pois é permeado de contradições que residem em seu interior e o transformam numa arena de lutas (MOTTA, 2010, p. 391).

Já Antonio Gramsci, teórico político que viveu durante o regime de exceção da Itália fascista, formulou algumas categorias analíticas que auxiliam no entendimento de determinadas características dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff (2003-2012). De maneira concomitante ao alinhamento aos setores conservadores e ao domínio do grande capital financeiro, são elaboradas e executadas políticas públicas redistributivas e inclusivas, apontando-se, no que se refere às cotas, para tentativas de democratização do ensino superior público.

Nessa perspectiva, a hegemonia, enquanto componente amplo e coercitivo da supremacia de uma classe dirigente, passou a ser enfrentada por um movimento de contra hegemonia, no qual direitos sociais são inseridos nas pautas de exigência de sujeitos coletivos específicos. Assim, a pequena política, restrita à disputa de questões parciais e cotidianas, aprofunda-se em direção à grande política, em que o confronto entre estruturas sociais desiguais tensiona a ordem estabelecida (CAMPIONE, 2003, p. 52-56).

O ensino superior é um ponto privilegiado para examinar a atuação do sistema de ensino na reprodução das desigualdades sociais. Nesse espaço, reflete-se, de modo evidente, a seleção que se opera ao longo da escolarização anterior. Marcadores sociais como classe, raça e gênero determinam a equação que exclui significativas parcelas da sociedade brasileira das oportunidades de acesso ao sistema de ensino, sobretudo no seu patamar mais elevado (QUEIROZ, 2004, p. 10-11).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assumiram publicamente a existência de discriminação racial no Brasil, iniciando uma discussão no âmbito da administração sobre medidas para atacar tal questão. Contudo, como se verificou em outras áreas das políticas sociais, pouco de concreto foi realizado durante o período. Sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) as políticas de cotas surgiram e se expandiram pelo sistema educacional superior brasileiro. O governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014) tem aprofundado tais políticas, a exemplo da sanção à Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que institui a obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas raciais e sociais nas universidades públicas federais (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012, p. 400).

## 5 Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (El Desarrollo en la práctica)*, 1995.

BARBOSA, Marisa Geralda. *O processo de gestão pública da miséria*. Tese. Doutorado em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, UNESP, Campus de Araraquara, São Paulo, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011.

BOITO JÚNIOR, Armando. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. Tese. Livre-Docência em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, São Paulo, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Documento disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 23 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.711*, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm). Acesso em 20 de out. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186*. Relatório. Brasília. J. em: 25/abril/2012. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1276\\_1126\\_ADPF\\_186\\_-\\_Relatoria.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1276_1126_ADPF_186_-_Relatoria.pdf). Acesso em 8 de out. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186*. Voto do Relator: Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Brasília. J. em: 25/abril/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf186rl.pdf>. Acesso em 8 de out. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186*. Voto do Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Brasília. J. em: 25/abril/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf186rl.pdf>. Acesso em 22 de jun. de 2014.

CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra hegemonia na América Latina, in COUTINHO; TEIXEIRA (org.) *Ler Gramsci, entender a realidade*. International Gramsci Society. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. O método dialético na análise sociológica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. II, n. 1, p. 85-106, março de 1962.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política, in OLIVEIRA; BRAGA; RIZEK (org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. Coleção Estado de sítio, 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FERES JÚNIOR, João. *Apresentação STF – ADPF 186: Audiência pública no Supremo Tribunal Federal*. Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro – IUPERJ. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Apresentacao\\_STF\\_\\_Joao\\_Feres\\_Junior.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Apresentacao_STF__Joao_Feres_Junior.pdf). Acesso em 25 de out. de 2013.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro 2002, p. 7-20.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008, in PAULA; HERINGER (org.) *Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, Action Aid, 2009.

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição*. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*, 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTTA, Luiz Eduardo. Poulantzas e o Direito. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 2, 2010, p. 367 a 403.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin, in OLIVEIRA; RIZEK (org.) *A era da indeterminação*. Coleção Estado de sítio, 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento, in OLIVEIRA; RIZEK (org.). *A era da indeterminação*. Coleção Estado de sítio, 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira de. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás* (UFG). Tese. Doutorado em Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2000.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. *Universidade e desigualdade: brancos e negros no ensino superior*. Brasília: Ed. Liber Livro, 2004.

RODRIGUEZ, José Rodrigo; PROL, Flávio Marques. Franz L. Neumann: Direito e luta de classes, in SILVA; RODRIGUEZ (org.). *Manual de Sociologia Jurídica*. Editora Saraiva, 2013.

SANDRONI, Paulo. Desenvolvimentismo. In: *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

SANTOS, Jocélio Teles dos. *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*, in SANTOS (org.) Salvador: CEAO, 2013.

SANTOS, Laymert Garcia dos. Brasil contemporâneo: estado de exceção?, in OLIVEIRA; RIZEK (org.) *A era da indeterminação*. Coleção Estado de sítio, 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

SEVERI, Fabiana Cristina. *Experiência, memória e autonomia em um assentamento de reforma agrária na região de Ribeirão Preto – SP*. Tese. Doutorado em Psicologia



Social. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, USP, 2010.

TÁCITO, Caio. *Constituições brasileiras*: 1988. 5ª ed. Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.